

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

15. März 2019

Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag einer neuen Frontex-Verordnung – COM (2018) 631 final

Kurz vor der Europawahl am 26. Mai 2019 scheint der Druck auf die Mitgliedstaaten und die Europäischen Institutionen zu steigen, in Eile noch europäische Rechtsakte zu verabschieden. So soll trotz großer menschenrechtlicher Bedenken über den Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex) abgestimmt werden, der erst im September vergangenen Jahres von der Kommission vorgestellt wurde ([Presseerklärung](#) vom 06. März 2019).

Die Verhandlungen zur **Frontex-Verordnung (COM (2018) 631 final)** sollen in den nächsten Wochen abgeschlossen werden. Das Europäische Parlament hat bereits weitreichende Kritik geäußert, ebenso gibt es vom Rat Änderungsvorschläge. Der Kommissionsvorschlag zur neuen Frontex-Verordnung ist aus menschenrechtlicher Sicht sehr besorgniserregend. Frontex ist als Grenzbehörde in einem Bereich tätig, der sehr menschenrechtssensibel ist. Entsprechend vorsichtig muss bei einer Mandatserweiterung vorgegangen werden und eine angemessene Kontrolle gewährleistet sein.

Einsatz in Drittstaaten: Gefahr der Teilnahme an menschenrechtswidrigen Handlungen

Das aktuelle Mandat von Frontex soll besonders an zwei Punkten massiv ausgeweitet werden: Bislang sind Rückkehreinsätze durch Frontex nur zur Unterstützung von Mitgliedstaaten vorgesehen und zwar nur zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, gegen die Rückkehrenscheidungen *durch einen Mitgliedstaat* ergangen sind (Art. 33 Abs. 1 und 2 VO (EU) 2016/1624). Die Kommission will diese Befugnis nun auch auf Drittstaaten ohne weitere geografische oder rechtliche Einschränkungen ausweiten, vgl. Art. 54 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags (*»Rückführungseinsätze in Drittstaaten (...) für Rückführungsmaßnahmen des Drittstaates«*). In Art. 75 Abs. 4 des Kommissionsvorschlags wird nochmals konkretisiert, dass Frontex bei Abschiebungen aus einem Drittland in ein weiteres Drittland unterstützen darf.

Diese Mandatserweiterungen sind aus menschenrechtlicher Sicht höchst problematisch: Frontex-BeamtInnen könnten Rückführungsentscheidungen von Drittstaaten in die Tat umsetzen, die weder an den europäischen Grundrechtsschutz und die europäische Rückführungsrichtlinie, noch an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden sind. Rechtliche Anforderungen an die Rückführungsentscheidungen des Drittstaates gibt es nicht. Die Entscheidungen trifft allein der Drittstaat, umsetzende MitarbeiterInnen von Frontex haben keinerlei Kontrollmöglichkeiten. Dies schließt auch die fehlende

Überprüfung des *refoulement*-Verbots ein. Wenn der Verdacht besteht, dass es durch den Einsatz zu einer Menschenrechtsverletzung gekommen ist, fehlt auch ein wirksamer Rechtsbehelf auf europäischer Ebene. Damit könnte sich Frontex trotz der eigenen europarechtlichen und menschenrechtlichen Verpflichtung an Menschenrechtsverletzungen beteiligen bzw. diese überhaupt erst ermöglichen.

Allein die Ratifizierung eines menschenrechtlichen Vertrages reicht nicht aus, um einen ausreichenden Menschenrechtsschutz im Drittstaat zu belegen – gerade wenn bei Abschiebungen eine Verletzung des *refoulement*-Verbotes droht. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist die tatsächliche Praxis in dem Land entscheidend dafür, ob ein europäischer Staat berechtigterweise davon ausgehen kann, dass in diesem Land die Menschenrechte respektiert werden: »[...] *the existence of domestic laws and the ratification of international treaties guaranteeing respect for fundamental rights are not in themselves sufficient to ensure adequate protection against the risk of ill-treatment [...]*« (siehe *Hirsi Jamaa u. a.* gegen Italien, Nr. 27765/09, Rn. 128).

Mangels menschenrechtlicher Garantien könnte sich Frontex bzw. der EU-Mitgliedstaat, der die BeamtInnen stellt, nach völkerrechtlichen Regeln an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen. Das Europäische Parlament hat diese Gefahr erkannt. Ein ähnlicher Vorstoß zur Kompetenzerweiterung wurde erst vor drei Jahren aus ähnlichen Gründen vom Europäischen Parlament abgelehnt. An den Bedenken hat sich bis heute nichts geändert.

PRO ASYL unterstützt den Vorschlag des Europäischen Parlaments und fordert die Streichung von Art. 54 Abs. 2 und Art. 75 Abs. 4 der vorgeschlagenen Frontex-Verordnung.

»Kontrollierte Zentren«: Rechtliche Grauzonen unter menschenunwürdigen Bedingungen

Der Kommissionsentwurf führt zusätzlich zum bestehenden Hotspot-Konzept sogenannte »kontrollierte Zentren« ein (Art. 2 Abs. 24 des Kommissionsvorschlags). Tatsächlich sollen mit den »kontrollierten Zentren« die gleichen Ziele verfolgt werden wie mit den schon in Griechenland und Italien bestehenden Hotspots: die Durchführung von Asylverfahren sowie von Rückführungen an einem Ort, wo Mitgliedstaaten und EU-Agenturen zusammen arbeiten. Im Gegensatz zur Hotspot-Konzeption ist nach dem Wortlaut bei den »kontrollierte Zentren« allerdings nicht erforderlich, dass der Staat einem bestehenden oder potenziellen unverhältnismäßigen Migrationsdruck ausgesetzt ist (vgl. Definition zu Hotspots in Art. 2 Abs. 23 des Kommissionsvorschlags). Es besteht demnach die Gefahr, dass solche Zentren beliebig eingesetzt werden können.

Ob Hotspot oder »kontrollierte Zentren«: Die Praxis zeigt, dass diese Zentren zu menschenunwürdigen Bedingungen für die Betroffenen führen, die ein faires Asylverfahren unmöglich machen. Durch unsere Partnerorganisation Refugee Support Aegean stellen wir nach wie vor systematische Verletzungen von Flüchtlingsrechten und miserable Lebensbedingungen in den EU-Hotspots fest (siehe PRO ASYL/RSA, [»Hotspots: Unmenschliche Lebensbedingungen und rechtliche Grauzonen«](#) vom 09.10.2018). Auch das Anti-Folter-Komitee des Europarates hat erst kürzlich die unwürdigen Umstände in Griechenland gerügt (Committee for the Prevention of Torture (CPT), [News](#) vom 19.02.2019 einschließlich [Bericht](#)).

Besorgniserregend ist ebenso, dass Frontex laut Vorschlag in den »kontrollierten Zentren« auch für die Erkennung von international Schutzbedürftigen zuständig sein soll, vgl. Art. 10 Abs. 14 i.V.m. Art. 41 Abs. 4 des Kommissionsvorschlags. Frontex-BeamtInnen, die gerade keine AnhörerInnen oder EntscheiderInnen

nen wie vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sind, sollen schutzbedürftige Personen weiterverweisen – und genau dafür müssen sie zunächst überhaupt ihren Schutzbedarf erkennen.

PRO ASYL fordert eine Streichung des Konzeptes der »kontrollierten Zentren« aus dem Verordnungsvorschlag.

Frontex als neue Abschiebebehörde?

Der Kommissionsvorschlag sieht eine grundlegende Änderung der Ausrichtung der Agentur vor, indem im neuen Art. 1 die Steigerung von Abschiebezahlen als eine Hauptaufgabe von Frontex normiert wird. Zwar organisiert Frontex bereits jetzt häufig Abschiebeflüge, doch würde Frontex durch den Kommissionsvorschlag noch weitere Tätigkeiten übernehmen können. Dazu soll auch die Vorbereitung von Abschiebungsentscheidungen gehören (vgl. Art. 49 Abs. 1 Kommissionsvorschlag). Es ist höchst fraglich, inwieweit dies überhaupt praktikabel ist. In den meisten EU-Mitgliedstaaten sind die Einwanderungsbehörden und nicht der Grenzschutz für diese Aufgabe zuständig. In Deutschland wird die Anordnung der Abschiebung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorgenommen, für die tatsächliche Umsetzung der Abschiebung sind dann die Ausländerbehörden der Bundesländer zuständig und entsprechend ausgebildet.

Umso fragwürdiger erscheint die Erweiterung der Kompetenz schon »auf eigene Initiative« Abschiebungsoperationen durchzuführen, anstatt auf Ersuchen der Mitgliedstaaten (Art. 54 Abs. 1 und Abs. 3 des Kommissionsvorschlags).

PRO ASYL fordert eine Streichung dieser Ausweitungen des Frontex-Mandates.

Es fehlt effektive menschenrechtliche Kontrolle

Die Frage nach der menschenrechtlichen Kontrolle und der Klagemöglichkeiten bei Verletzung von Menschenrechten sind schon seit langem ein Kernprobleme von Frontex. Der Kommissionsvorschlag schränkt die menschenrechtliche Kontrolle zwar nicht ein, erweitert sie aber auch nicht. Dabei sind schon heute sowohl die Mittel als auch die Befugnisse unzureichend. Bei dem vorgeschlagenen Kompetenzzuwachs und der massiven Vergrößerung von Frontex ist die Kontrolle umso dringlicher erforderlich.

PRO ASYL unterstützt Vorschläge der [Europäischen Grundrechteagentur](#), die im Rahmen der Überarbeitung der Frontex-Verordnung eine Stärkung des Frontex-Grundrechtsbeauftragten, des Frontex-Konsultativforums und des Beschwerdemechanismus vorsehen.

Um eine tatsächlich effektive Kontrolle sicher zu stellen, braucht es aber einen institutionell unabhängigen Beschwerdemechanismus, der für Opfer leicht zugänglich ist und der rechtlich bindende Entscheidungen treffen kann.

Für eine detaillierte Analyse und Forderungen verweist PRO ASYL auf die Stellungnahme zur vorgeschlagenen Frontex-Verordnung des [Europäischen Flüchtlingsrats ECRE](#) vom November 2018.